

Paweł Satkiewicz

Skutki wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej C-40/15 Aspiro S.A. dla działalności ubezpieczeniowej

Artykuł przedstawia rozstrzygnięcie powzięte przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w polskiej sprawie C-40/15 Aspiro S.A. Postępowanie prejudycjalne, zainicjowane przez Naczelny Sąd Administracyjny dotyczyło zgodności przepisów ustawy o podatku od towarów i usług w zakresie zwolnienia usług likwidacji szkód świadczonych w imieniu i na rzecz zakładu ubezpieczeń z art. 135 dyrektywy Rady 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. Autor dokonuje analizy orzeczenia Trybunału w kontekście praktycznych skutków dla polskich podatników, zwłaszcza w odniesieniu interpretacji ogólnej Ministra Finansów z 20 lipca 2012 r.

Słowa kluczowe: zwolnienie z VAT, usługi likwidacji szkód, ubezpieczyciel, dyrektywa VAT, ustawa o podatku od towarów i usług, podmiot trzeci, agent ubezpieczeniowy, broker ubezpieczeniowy.

1. Wprowadzenie

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 17 marca 2016 r. (C-40/15) odpowiedział na pytanie prejudycjalne Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż usługa likwidacji szkód świadczona na rzecz ubezpieczyciela stanowi istotny element transakcji ubezpieczeniowej, nie stanowiąc transakcji ubezpieczeniowej *per se*.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE) kończy okres wątpliwości co do zgodności polskich regulacji ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (dalej: ustawa o VAT)¹ z przepisami art. 135 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (dalej: dyrektywa VAT)². Niemniej jednak nie rozstrzyga definitywnie kwestii traktowania usług likwidacji szkód na rzecz zakładu ubezpieczeń na gruncie polskiej ustawy o VAT.

2. Przedmiot pytania prejudycjalnego

Naczelny Sąd Administracyjny zadał pytanie prejudycjalne TSUE w sprawie dotyczącej spółki Aspiro S.A., świadczącej na podstawie zawartej umowy, w imieniu i na rzecz zakładu ubezpieczeń, kompleksowe usługi dotyczące likwi-

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, z późn. zm.

² Dz. Urz. UE L 347, 11.12.2006.

dacji szkód, za co otrzymuje wynagrodzenie oparte na stawkach ryczałtowych, uzależnionych od rodzaju szkody. Aspiro S.A. nie jest zakładem ubezpieczeń, brokerem ani agentem ubezpieczeniowym, nie przyjmuje odpowiedzialności wobec ubezpieczonych. W ramach działalności Aspiro S.A. dokonywała następujących czynności: przyjmowanie zgłoszeń szkód, prowadzenie rejestru szkód w systemie informatycznym, w tym aktualizacja danych zgromadzonych w toku procesu likwidacji szkód, ustalanie przyczyn i okoliczności szkód, w tym organizowanie i przeprowadzanie oględzin przedmiotu i miejsca szkody, wykonywanie dokumentacji oraz innych czynności niezbędnych do ustalenia odpowiedzialności za szkodę oraz określenia wysokości szkody i rozmiaru odszkodowań oraz innych świadczeń należnych uprawnionym z umowy ubezpieczenia, prowadzenie korespondencji z klientami, w tym wypełnianie przewidzianych w przepisach prawa obowiązków notyfikacyjnych w stosunku do poszkodowanych lub ubezpieczonych oraz prowadzenie korespondencji z innymi podmiotami, których stanowisko jest niezbędne w procesie likwidacji szkody, prowadzenie likwidacji merytorycznej szkód, poprzez wykonanie analizy zgromadzonej dokumentacji i podejmowanie decyzji merytorycznych w sprawach szkodowych, wykonanie oceny technicznej oraz ewentualnych ocen dodatkowych w przypadku szkód komunikacyjnych, wykonanie dokumentacji fotograficznej obrazującej zakres szkody, wykonanie kopii wymaganych przy zgłoszeniu szkody dokumentów, przygotowanie kompletnej dokumentacji niezbędnej do rozpatrzenia zgłoszonego roszczenia lub innych świadczeń, archiwizacja dokumentacji szkodowej, udzielanie osobom uprawnionym z umów ubezpieczenia informacji o procesie likwidacji szkody i przysługujących uprawnieniach, prowadzenie postępowań regresowych, z wyłączeniem postępowań sądowych, rozpatrywanie odwołań i skarg dotyczących likwidacji szkód, udostępnianie osobom uprawnionym wglądu do akt szkodowych, przygotowanie przelewów i przekazów w systemie komputerowym, nadawanie i odbieranie korespondencji związanej z likwidacją szkód, prowadzenie wymaganej przez klienta sprawozdawczości w zakresie likwidowanych szkód, inne czynności wymagane do prawidłowej likwidacji szkód z umów ubezpieczenia, mające związek z czynnościami, o których mowa powyżej. Niektóre z tych czynności były zlecane przez Aspiro S.A. zewnętrznym podwykonawcom.

Przed Naczelnym Sądem Administracyjnym trafiła sprawa dotycząca rozstrzygnięcia w formie interpretacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego, czy usługi likwidacji szkód świadczone przez Aspiro S.A. są zwolnione z podatku na podstawie ustawy o VAT. Naczelnym Sądem Administracyjnym wyrażił wątpliwości, czy przepis krajowy rozszerza w sposób nieprawidłowy przepis dyrektywy VAT oraz czy usługi świadczone przez Aspiro S.A. mogą być zwolnione z opodatkowania. W związku z powyższym Naczelnym Sądem Administracyjnym zwrócił się do TSUE z następującym pytaniem:

„Czy art. 135 ust. 1 lit. a) dyrektywy VAT należy interpretować w ten sposób, że usługi takie jak w niniejszej sprawie, świadczone na rzecz zakładu ubezpieczeń przez podmiot trzeci, w imieniu i na rzecz ubezpieczyciela, który

to podmiot nie pozostaje w żadnym stosunku prawnym z ubezpieczonym, objęte są zwolnieniem, o którym mowa w tym przepisie?”

3. Dotychczasowa linia interpretacyjna i orzecznicza

Zagadnienie posiada dużą doniosłość praktyczną. Polski rynek ubezpieczeniowy dąży bowiem do modelu, w którym to nie ubezpieczyciele dokonują likwidacji szkód samodzielnie, lecz zlecają tego typu czynności podmiotom trzecim. Zakres zwolnienia przewidzianego w art. 43 ust. 1 pkt 37³ ustawy o VAT budził wątpliwości interpretacyjne. Choć powyższy przepis wskazuje wyłącznie rodzaje czynności zwolnionych z VAT, organy podatkowe odwoływały się również do kontekstu podmiotowego, powołując się na brzmienie przepisu art. 135 dyrektywy VAT. Problem ten wyczerpująco opisała D. Walerjan⁴. W tym miejscu należy wskazać także na przepis art. 43 ust. 13 ustawy o VAT, zgodnie z którym zwolnienie z VAT stosuje się również m.in. do świadczenia usługi stanowiącej element usługi wymienionej w art. 43 ust. 1 pkt 37 ustawy o VAT, który sam stanowi odrębną całość i jest właściwy oraz niezbędny do świadczenia usługi zwolnionej. Przepis ten stanowi transpozycję do polskiego systemu VAT też z orzeczeń TSUE dopuszczających możliwość stosowania zwolnienia z VAT części składowej usługi ubezpieczeniowej wykonywanej przez podmiot trzeci.

W praktyce ukształtowały się różne linie interpretacyjne organów podatkowych oraz orzecznicze sądów administracyjnych. Jedna z nich zakłada, że usługi oszacowania wartości szkody świadczone przez podmioty trzecie na rzecz ubezpieczycieli, nie podejmujące innych czynności w zakresie ubezpieczeń i reasekuracji, są opodatkowane VAT. Organy odmawiały prawa do zwolnienia (zarówno na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 37, jak również na podstawie art. 43 ust. 13 ustawy o VAT) działalności takich podmiotów twierdząc, że nie spełniają przesłanek bycia właściwym i niezbędnym do świadczenia usługi ubezpieczeniowej. Przedmiotowa linia interpretacyjna i orzecznicza znalazła swoje potwierdzenie w interpretacji ogólnej Ministra Finansów⁵ z 20 lipca 2012 r.⁶

W interpretacji ogólnej Minister Finansów uznał, że czynności wykonywane w ramach procesu likwidacji szkód powinny być podzielone. Pierwsza grupa to czynności techniczne (nieobjęte w myśl interpretacji ogólnej zwolnieniem z VAT) niezależnie czy świadczone w imieniu i na rzecz zakładów ubezpieczeń, czy też pozostałych podmiotów. Druga grupa to świadczenia związane z roz-

³ Zwalnia się od podatku usługi ubezpieczeniowe, usługi reasekuracyjne i usługi pośrednictwa w świadczeniu usług ubezpieczeniowych i reasekuracyjnych, a także usługi świadczone przez ubezpieczającego w zakresie zawieranych przez niego umów ubezpieczenia na cudzy rachunek, z wyłączeniem zbywania praw nabytych w związku z wykonywaniem umów ubezpieczenia i umów reasekuracji.

⁴ D. Walerjan. 2015. „Możliwość zwolnienia z podatku VAT pośrednika ubezpieczeniowego, którego czynności nie podlegają przepisom ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym”, Prawo Asekuracyjne 2015 (nr 2), s. 71.

⁵ <http://sip.mf.gov.pl/sip/>

⁶ Sygnatura PT1/033/1/2/EFU/2012/PT-304.

patrywaniem roszczeń, korzystające – zdaniem Ministra Finansów – ze zwolnienia z VAT.

Należy wziąć pod uwagę, że zakłady ubezpieczeń zlecały usługi likwidacji szkód polegające głównie na świadczeniu czynności uznanych w interpretacji ogólnej za techniczne. Do takich czynności Minister Finansów zaliczył m.in. „*zorganizowanie pomocy w miejscu zdarzenia, naprawa uszkodzonych rzeczy, wynajem samochodu zastępczego, holowanie uszkodzonego pojazdu, rezerwacja miejsca w hotelu, lustracja miejsca zdarzenia, ustalenie okoliczności powstania szkody, szacowanie szkody powstałej w czasie zdarzeń losowych, udzielanie poszkodowanym informacji o warunkach ubezpieczenia, przygotowanie dokumentacji dotyczącej zgłoszonego przez poszkodowanego zgłoszenia*”.

Do czynności spełniających warunki zwolnienia z VAT, wymienione w art. 43 ust. 13 ustawy o VAT, Minister Finansów zaliczył czynności, które „*sprawdzają się w istocie do weryfikacji informacji wynikających z dokumentacji dotyczącej zaistniałego zdarzenia objętego ubezpieczeniem (np. dokonanej wyceny szkody, raportu z lustracji miejsca wypadku itp.) z zapisami polisy ubezpieczeniowej, prowadzonej w celu upewnienia się, czy posiadacz polisy ma prawo do składanego roszczenia i w jakiej kwocie ubezpieczyciel może uznać to roszczenie [...]*”.

Minister Finansów wyjaśnił, że podmiot likwidujący szkodę (rozpatrujący roszczenie) powinien posiadać „*pełen obraz zobowiązań umownych oraz stosowanych w danej umowie standardów ubezpieczeniowych*”, jak również „ *pewnego rodzaju upoważnienie do podejmowania decyzji w imieniu tego zakładu oraz dostępu do dokumentacji konkretnej umowy ubezpieczeniowej*”.

Kolejna, dominująca linia orzecznicza sądów administracyjnych⁷ potwierdza, że przepisy polskiej ustawy o VAT pozwalają na szersze zwolnienie z VAT (w kontekście usług likwidacji szkód) niż zakres zwolnienia przewidzianego w dyrektywie VAT. W takiej sytuacji, wykładnia prowsólnotowa przepisów krajowych (a za taką należy uważać wykładnię wyrażoną w interpretacji ogólnej Ministra Finansów) nie może prowadzić do skutków mniej korzystnych dla podatnika niż wynika to z interpretacji przepisów prawa krajowego. Innymi słowy, państwo nie może wywodzić z faktu błędnej implementacji przepisów wspólnotowych do porządku krajowego negatywnych skutków dla podatników.

4. Opinia Rzecznik Generalnej

Wydana w trakcie postępowania opinia Rzecznik Generalnej (a w ślad za nią orzeczenie TSUE) potwierdzała, że usługi likwidacji szkód wykonywane przez spółkę Aspiro stanowiły istotny element transakcji ubezpieczeniowej (obejmując np. ustalenie odpowiedzialności i wysokości szkody, jak również de-

⁷ Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z 21 listopada 2013 r., I FSK 1727/12; z 4 marca 2013 r., I FSK 577/12; z 11 września 2013 r., I FSK 1187/12, I FSK 1186/12; z 18 czerwca 2013 r., I FSK 1093/12; z 11 września 2013 r., I FSK 1265/12; z 3 września 2013 r., I FSK 1300/12; z 8 maja 2012 r., I FSK 268/12; z 31 stycznia 2013 r., I FSK 392/12; z 26 marca 2013 r., I FSK 785/12; z 2 lipca 2013 r., I FSK 675/13.

czynję o wypłacie lub odmowie wypłaty odszkodowania), świadczone na rzecz ubezpieczyciela nie stanowiły jednak transakcji ubezpieczeniowej w rozumieniu art. 135 ust. 1 lit. a)⁸ dyrektywy VAT. Rzecznik Generalna Juliane Kokott w swojej opinii z 23 grudnia 2015 r. wyraziła stanowisko, że działalność wykonywana przez Aspiro nie stanowi działalności brokera ubezpieczeniowego ani agenta ubezpieczeniowego, ponieważ nie jest wykonywana „główna działalność” takich podmiotów. Zaś likwidacja szkód ze zdarzeń ubezpieczeniowych, jaką przeprowadza Aspiro S.A., nie jest również zwolniona z podatku jako usługi pokrewne transakcjom ubezpieczeniowym lub reasekuracyjnym, świadczone przez brokerów ubezpieczeniowych i agentów ubezpieczeniowych na podstawie art. 135 ust. 1 lit. a) dyrektywy VAT.

W związku z powyższym Rzecznik Generalna zaproponowała Trybunałowi następującą odpowiedź na zadane w sprawie pytanie prejudycjalne: *„Likwidacja szkód ze zdarzeń ubezpieczeniowych, prowadzona w imieniu i na rachunek ubezpieczyciela przez podmiot trzeci, który nie pozostaje w żadnym stosunku umownym z ubezpieczonym i którego działalność nie obejmuje wyszukiwania klientów i kontaktowania ich z ubezpieczycielem w celu zawarcia umów ubezpieczenia, nie wchodzi w zakres zwolnienia z art. 135 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2006/112/WE”*.

5. Rozstrzygnięcie Trybunału Sprawiedliwości UE

TSUE rozpatrując sprawę podzielił opinię Rzecznik Generalnej. Trybunał uznał, że choć usługa likwidacji szkód stanowi istotny element transakcji ubezpieczeniowej (ze względu na obejmowanie swym zakresem ustalenia odpowiedzialności i wysokości szkody, a także decyzję o wypłacie lub odmowie wypłaty odszkodowania) nie stanowi transakcji ubezpieczeniowej w rozumieniu art. 135 ust. 1 lit. a) dyrektywy VAT. Jednocześnie, w ślad za opinią Rzecznik Generalnej, Trybunał wyraził przekonanie, że konkluzja taka nie jest podważana przez zasadę neutralności VAT.

Trybunał uznał, że formalny status podmiotowy spółki (w przedmiotowej sprawie Aspiro S.A. nie była brokerem ani agentem ubezpieczeniowym) nie ma charakteru przesądzającego o zastosowaniu wobec niej zwolnienia. Zdaniem TSUE należy zbadać aspekty działalności spółki pod kątem: 1) stosunku do ubezpieczyciela i ubezpieczonego oraz 2) obejmowania istotnych aspektów pośrednictwa ubezpieczeniowego. Trybunał orzekł, że działalność polegająca na likwidacji szkód przez Aspiro nie obejmuje istotnych aspektów pośrednictwa ubezpieczeniowego (takich jak wyszukiwanie klientów ubezpieczeniowych i kontaktowanie ich z ubezpieczycielem), a spółka nie pozostaje w żadnym stosunku umownym z ubezpieczonym. W związku z tym, na gruncie przepisu art. 135 ust. 1 lit. a) dyrektywy VAT nie korzysta ze zwolnienia z VAT.

⁸ Państwa członkowskie zwalniają następujące transakcje: a) transakcje ubezpieczeniowe i reasekuracyjne wraz z usługami pokrewnymi świadczonymi przez brokerów ubezpieczeniowych i agentów ubezpieczeniowych.

Analizując zakres dokonywanych przez Aspiro czynności należy dojść do wniosku, że zawierały się one w zbiorze zarówno czynności technicznych, jak i związanych z rozpatrywaniem roszczenia (przyjmując nomenklaturę interpretacji ogólnej Ministra Finansów). Są to m.in. przyjmowanie zgłoszeń szkód, prowadzenie rejestru szkód i aktualizacja danych, ustalanie przyczyn i okoliczności szkód, prowadzenie korespondencji, prowadzenie likwidacji merytorycznej szkód poprzez wykonanie analizy zgromadzonej dokumentacji i podejmowanie decyzji merytorycznych, wykonywanie ocen technicznych, dodatkowych, przygotowanie dokumentacji, dokumentacji fotograficznej, kopii dokumentów wymaganych przy zgłoszeniu szkody, archiwizacja dokumentacji, udzielanie informacji o procesie likwidacji szkód, prowadzenie postępowań regresowych, rozpatrywanie odwołań i skarg, przygotowanie przelewów, prowadzenie wymaganej przez klienta sprawozdawczości itp.

6. Praktyczne konsekwencje wyroku w sprawie C-40/15

W konsekwencji obie wykładnie (zarówno dokonana przez Ministra Finansów, jak również przez TSUE) prowadzą do wniosku, że czynności likwidacji szkód (z jakimi mamy do czynienia w praktyce działalności zakładów ubezpieczeń w Polsce) realizowane przez podmioty zewnętrzne nie korzystają ze zwolnienia z podatku VAT na podstawie dyrektywy VAT. Pomimo, iż proces interpretacyjny akcentuje w obydwu przypadkach inne aspekty czynności dokonywanych w trakcie likwidacji szkód przez podmioty działające w imieniu i na rzecz zakładów ubezpieczeń, jego rezultat w każdym przypadku jest tożsamy.

W związku z powyższym należy rozstrzygnąć, jaki skutek ma dla polskich podatników przedmiotowe orzeczenie TSUE w obecnym stanie prawnym⁹. Kluczowe znaczenie będzie miała wskazana powyżej zasada zakazu dokonywania interpretacji prowspólnotowej przepisów krajowych na niekorzyść podatników. Do tej zasady powinien odnieść się Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie, w której zadał pytanie prejudycjalne Trybunałowi, rozstrzygając kwestię szerszego niż w dyrektywie VAT zwolnienia przewidzianego w polskiej ustawie o VAT. W ocenie autora, podatnicy wykonujący czynności w zakresie likwidacji szkód w imieniu i na rzecz ubezpieczycieli mają prawo do korzystania ze zwolnienia z VAT na podstawie przepisów krajowych dających im taką preferencję.

Z zasady zakazującej dokonywania wykładni prowspólnotowej przepisów krajowych na niekorzyść podatników wynika, że organy krajowe (jak również sądy) nie powinny odmawiać podatnikom takich uprawnień, jeżeli przepis prawa krajowego (nawet przy założeniu niewłaściwej implementacji przepisu dyrektywy do krajowego porządku prawnego) daje im takie uprawnienia. Jediną podstawą dla takich działań stanowiłaby zmiana przepisu art. 43 ustawy o VAT.

⁹ Obserwacji na ten temat dokonał M. Koszowski. 2012. „Granice związania orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”, w: „Granice państwa jako granice jurysdykcji w Unii Europejskiej”, S.M. Grochalski (red.), Dąbrowa Górnicza, s. 35–54.

Do tego czasu, wywodzenie negatywnych skutków dla podatników z tytułu dokonania prowsólnotowej wykładni, dającej mniej korzystny dla podatników rezultat niż brzmienie przepisów krajowych, jest niedopuszczalne.

Co więcej, w przypadku wadliwego transponowania dyrektywy do prawa krajowego organy stosujące prawo nie mogą zastosować jej postanowień bezpośrednio. Taka możliwość jest dopuszczalna, w myśl linii orzeczniczej TSUE, w przypadku gdy na zapisy dyrektywy powołuje się jednostka przeciwko państwu członkowskiemu¹⁰. Zatem powołując się bezpośrednio na obecnie obowiązujące przepisy krajowe (art. 43 ust. 13 ustawy o VAT) możliwe jest zastosowanie zwolnienia z VAT (przy spełnieniu warunków przewidzianych w tym przepisie) dla usług likwidacji szkód.

W świetle brzmienia przepisów (art. 43 ust. 1 pkt 37 oraz art. 43 ust. 13 ustawy o VAT), jak również wykładni dokonanej przez TSUE w odpowiedzi na zadane pytanie prejudycjalne w sprawie C-40/15 do rozstrzygnięcia przez Ministra Finansów pozostaje kwestia wydanej w 2012 r. interpretacji ogólnej. W ocenie autora stanowi ona zakazaną wykładnię prowsólnotową przepisów krajowych dokonaną na niekorzyść podatników. W związku z powyższym Minister Finansów powinien rozważyć zainicjowanie procedury legislacyjnej dotyczącej zmiany brzmienia polskich przepisów ustawy o VAT w tym zakresie lub zmianę/uchylenie wydanej interpretacji ogólnej.

Paweł Satkiewicz

prawnik i doradca podatkowy w kancelarii DLA Piper Wiater sp.k.

Bibliografia

- Koszowski M. 2012. „Granice związania orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”, w: „Granice państwa jako granice jurysdykcji w Unii Europejskiej”, S.M. Grochalski (red.), Dąbrowa Górnicza.
- Sołtys A. 2015. „Obowiązek wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym jako instrument zapewnienia efektywności prawa Unii Europejskiej”, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Walerjan D. 2015. „Możliwość zwolnienia z podatku VAT pośrednika ubezpieczeniowego, którego czynności nie podlegają przepisom ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym”, Prawo Asekuracyjne 2015 (nr 2).

The Effects of the Judgment of the Court of Justice of the European Union C-40/15/Aspiro S.A. on Insurance Activity

The article presents the Court of Justice of the European Union's judgment in Polish case C-40/15 Aspiro S.A. The preliminary ruling proceeding initiated by the Supreme Administrative

¹⁰ Szerzej na ten temat w: A. Sołtys. 2015. „Obowiązek wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym jako instrument zapewnienia efektywności prawa Unii Europejskiej”, Warszawa: Wolters Kluwer.

Court concerned the question whether Polish VAT Act regulations, which set the exemption for claims settlement services in the name and on behalf of an insurer, are in accordance with article 135 of Council Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax. The author analyses CJEU's decision with respect to practical consequences for Polish VAT taxpayers, particularly with reference to general tax ruling of the Minister of Finance dated July 20, 2012.

Keywords: VAT exemption, claims settlement services, insurer, VAT Directive, Act on goods and services tax, third party, insurance agent, insurance broker.